



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie**

Rzeszów, dnia listopada 2009 r.

**Pan
Jacek Cielecki
Dyrektor
Zarządu Dróg Miejskich
w Przemyślu**

LRZ-410-20-03/2009

P/09/150

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie przeprowadziła w Zarządzie Dróg Miejskich w Przemyślu kontrolę działalności zarządzającego drogami publicznymi w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego w latach 2007 – 2009 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 26 października 2009 r. Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie, stosownie do art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia zarządzanie przez Zarząd Dróg Miejskich drogami w latach 2007-2009 (I półrocze) w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Główny wpływ na negatywną ocenę miał fakt niedopełnienia obowiązków w zakresie prowadzenia kontroli okresowych dróg, zgodnie z wymogami przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawa budowlanego* (Dz. U. z 2006 r., Nr 156, poz. 1118 ze zm.).

Według stanu na dzień 31 grudnia 2008 r. Zarząd zarządził 440 odcinkami dróg o łącznej długości 200,8 km, w osi których znajdowało się 8 obiektów mostowych. Wydatki

poniesione na budowę, przebudowę rozbudowę oraz remonty dróg i obiektów mostowych każdego roku były wyższe. W 2006 r. wynosiły 8.641,6 tys. zł, w 2007 r. – 9.880,3 tys. zł i w 2008 r. – 11.920,6 tys. zł. Nakłady na utrzymanie dróg od 2006 r. również uległy zwiększeniu od 3.590,4 tys. zł w 2006 r. do 4.713,1 tys. zł w 2008 r.

1. Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że drogi nie były objęte kontrolami, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 *Prawa budowlanego*, zgodnie z którym drogi, jako obiekty budowlane powinny być poddawane kontrolom okresowym:

- *co najmniej raz w roku, polegającym na sprawdzeniu stanu technicznego elementów budowli narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania,*
- *co najmniej raz na 5 lat, polegającym na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania budowli, jej estetyki oraz otoczenia.*

Zgodnie z przepisami art. 12 *Prawa budowlanego* - kontrole techniczne utrzymania obiektów budowlanych, w tym dróg, powinny być wykonywane przez osoby posiadające uprawnienia do sprawowania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie.

Kontrola wykazała, że Zarząd po zakończeniu sezonu zimowego dokonywał przeglądów dróg mających na celu ustalenie zakresu remontów związanych z bieżącym ich utrzymaniem. W 2007 r. przeglądem objętych zostało 312 odcinków dróg, w 2008 r. - 291 i w 2009 (I półrocze) - 440. Wyniki przeglądów udokumentowane były na kartach zawierających nazwę ulicy, datę przeglądu, kategorię drogi, rodzaj i zakres potrzebnych remontów z podaniem powierzchni potrzebnej do wyceny. Przeglądów ulic dokonywało 8 pracowników Zarządu, z których uprawnienia do sprawowania kontroli technicznych utrzymania dróg posiadało 2 osoby.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli przyczyną zaniechania prowadzenia ww. kontroli były zaniedbania Dyrekcji Zarządu. Posiadanie przez pracowników Zarządu wymaganych uprawnień wskazuje na to, że kontrole takie mogły być prowadzone. Jediną trudnością mogło być objęcie nimi wszystkich dróg w danym roku.

Z pracowników zatrudnionych w Zarządzie 2 posiadało uprawnienia do sprawowania kontroli technicznej utrzymania obiektów budowlanych 1 do kontroli stanu technicznego w zakresie budowli drogowych i 2 do badania stanu technicznego w zakresie dróg, przepustów i mostów.

Dopiero w trakcie obecnej kontroli Najwyższej Izby Kontroli założone zostały dzienniki objazdu dróg i przystąpiono do kontroli dróg, na zasadach określonych w cytowanych przepisach *Prawa budowlanego*.

2. Zarząd nie prowadził wymaganej w § 9, 10 i 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom (Dz. U. Nr 67, poz. 582) ewidencji dla zarządzanych dróg.

Kontrola wykazała, że w Zarządzie nie były prowadzone książki dróg i dzienniki objazdu dróg. Dokumenty te były prowadzone jedynie dla obiektów mostowych i przepustów.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli brak książek dróg narusza przepisy art. 64 *Prawa budowlanego*, według których, *właściciel lub zarządca jest obowiązany prowadzić dla każdego budynku oraz obiektu budowlanego niebędącego budynkiem, którego projekt jest objęty obowiązkiem sprawdzenia, o którym mowa w art. 20 ust. 2, książkę obiektu budowlanego, stanowiącą dokument przeznaczony do zapisów dotyczących przeprowadzanych badań i kontroli stanu technicznego, remontów i przebudowy, w okresie użytkowania obiektu budowlanego*. Naruszono również przepisy §10 i 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r., które stanowią, iż: *książkę drogi prowadzi właściwy zarządca drogi oddzielnie dla każdego odcinka drogi, dziennik objazdu dróg prowadzi właściwy zarządca drogi oddzielnie dla każdej kategorii drogi*.

3. W kontroli ustalono, że Zarząd nie prowadził szczegółowych analiz przyczyn powstania wypadków. Dysponowano jedynie danymi liczbowymi przekazywanymi przez Komendę Miejską Policji w Przemyślu, które nie zawierały informacji odnośnie przyczyn zaistniałych zdarzeń na drogach. Analizy przyczyn powstania wypadków dokonywane były w latach 2004-2006 na potrzeby realizacji programu GAMBIT 2005. Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 1 lit g rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. Nr 177, poz. 1729), do obowiązków zarządcy drogi należy m. in. analizowanie istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli w miejscach gdzie wystąpiły wypadki analizie powinna być poddana istniejąca organizacja ruchu w tych miejscach.

4. Wykonane remonty i przebudowy dróg przyczyniły się do zwiększenia bezpieczeństwa ruchu drogowego, co miało wpływ na zmniejszenie liczby wypadków na zarządzanych drogach z 58 w 2006 r. do 41 w 2007 r. i do 37 w 2008 r. W 2006 r. wypadków z ofiarami śmiertelnymi było 8, w 2007 r. nie było takich wypadków, a w 2008 r. miał miejsce 1 wypadek z ofiarą śmiertelną.

Na zmniejszenie liczby wypadków miała wpływ również realizacja zadań objętych Krajowym Programem Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego „GAMBIT 2005”. W latach 2006-2009 w ramach Programu Likwidacja Miejsc Niebezpiecznych na Drogach (element GAMBIT 2005) Zarząd zrealizował dwa zadania inwestycyjne (budowa chodnika przy ul. Słowackiego i przebudowa odcinka ul. Lwowskiej).

Na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego miało także wpływ zapewnienie zimowego utrzymania dróg i zieleni przydrożnej, dokonywanie okresowych pomiarów ruchu drogowego i rozpatrywanie wniosków dotyczących spraw związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego.

5. Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że pomimo zwiększania nakładów na inwestycje drogowe duża części dróg i obiektów mostowych wymagała niezbędnych prac remontowych i inwestycyjnych.

W kontroli ustalono, że 4,9 km zarządzanych dróg (2,4% całkowitej ich długości) miało nawierzchnię nieulepszoną, a aż 42,1 km (21%) było drogami gruntowymi. Średnia ocena stanu technicznego obiektów mostowych wynosiła 3,75 i nie ulegała wzrostowi. Najniższą ocenę stanu technicznego wynoszącą 3 miały obiekty o konstrukcji stalowej i przejście podziemne. Na 4 odcinkach dróg (na wiadukcie w ciągu ul. Zana, na końcowym odcinku ul. Słowackiego, na przepuszczeniu w ciągu ul. Herburtów i na całej długości ul. Tatarskiej), z 10- ciu odcinków objętych oględzinami, występowały nierówności, spękania, odkształcenia nawierzchni, koleiny i garby. Oględziny wykazały również zły stan techniczny wiaduktu w ciągu ul. Zana. Stalowa konstrukcja wiaduktu była skorodowana, a nawierzchnia jezdni zniszczona z licznymi wybojami i spękaniem.

6. Pozytywnie należy ocenić prowadzenie kontroli obiektów mostowych i przepustów wbudowanych w drogi.

Kontrola wykazała, że mosty, wiadukty, przejścia podziemne i przepusty poddawane były kontrolom, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 *Prawa budowlanego*. Kontrole

przeprowadził pracownik posiadający stosowne uprawnienia. Zalecenia z tych kontroli były realizowane.

7. Pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, oceniono organizację ruchu i jej utrzymanie.

Kontrola wykazała, że z 440 zarządzanych odcinków dróg dla 80 (18,2%) została ustalona stała organizacja ruchu. Zatwierdzone projekty organizacji ruchu posiadały wszystkie drogi krajowe i wojewódzkie oraz część powiatowych (24, co stanowiło 30,4% ogółu tych dróg) i gminnych (40 – 11,5%). Przyczyną nie ustalenia stałej organizacji ruchu dla wszystkich dróg były ograniczone środki finansowe na realizację tych zadań.

Kontrola 10 losowo wybranych odcinków dróg, dla których ustalono stałą organizację ruchu wykazała, że organizacja ruchu na tych drogach była zgodna z ustaloną w projektach organizacji ruchu. Wszystkie znaki drogowe (pionowe i poziome), sygnały drogowe i urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego ujęte w projektach organizacji ruchu były umieszczone w pasie drogowym. Nie stwierdzono w pasie drogowym znaków i urządzeń nie ujętych w projektach organizacji ruchu. Znaki, sygnały i urządzenia umieszczone w pasie drogowym były w dobrym stanie technicznym. Zieleń przydrożna była usytuowana w sposób nie powodujący zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego. Nie stwierdzono oznakowania mogącego mieć negatywny wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego, dezinformującego kierowców oraz wykluczającego się nawzajem.

8. Pozytywnie z nieprawidłowościami należy ocenić warunki umieszczania na drogach znaków, sygnałów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Kontrola wykazała, że na ulicy Grunwaldzkiej w rejonie Zespołu Szkół z Oddziałami Integracyjnymi, tj. w miejscu szczególnie uczęszczanym przez dzieci w projekcie organizacji ruchu nie przewidziano znaku A-17 „dzieci”. Przyczyną nie zamieszczenia tego oznakowania było fakt, że Zarząd przy opracowywaniu projektów organizacji ruchu nie dokonał identyfikacji i oceny miejsc szczególnie uczęszczanych przez dzieci.

Ustalono, że na przejściach dla pieszych, w bezpośrednim sąsiedztwie wyjść z obiektów, do których uczęszczają dzieci w wieku od 7 do 15 lat stosowane było oznakowanie tabliczką T-27. Przejścia takie nie były wyznaczone w osi wyjścia ze szkół. Drogi wojewódzkie posiadały wymagane oznakowanie poziome w zakresie linii segregacyjnych i krawędziowych na odcinkach nie ograniczonych krawężnikami. Na odcinkach dróg z krawężnikami linii krawędziowych nie stosowano. Na drogach powiatowych, spełniających

wymogi techniczne i posiadających projekty organizacji ruchu stosowana była zasada oznakowania poziomego jak dla dróg krajowych i wojewódzkich. Na szczególnie niebezpiecznych łukach poziomych stosowano tablice prowadzące. Obiekty znajdujące się w skrajni drogowej i ulicznej były oznakowane. Na drogach wojewódzkich i powiatowych nie stosowano słupków prowadzących. Stosowanie tych urządzeń na drogach przebiegających przez teren miast nie było obowiązkowe.

9. Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że podczas prowadzonych robót na drogach ograniczane były utrudnienia w ruchu drogowym.

Kontrola wykazała, że wykonawcy robót opracowali projekty czasowej organizacji ruchu drogowego. Projekty te zawierały terminy wprowadzenia czasowej organizacji ruchu oraz wprowadzenia nowej stałej organizacji ruchu lub też przywrócenia poprzedniej stałej organizacji ruchu. Ujęte były w nich rozwiązania minimalizujące utrudnienia związane z utrzymaniem ruchu drogowego. Kontrola miejsc prowadzenia robót na drogach wykazała, że realizowane one były zgodnie z przyjętymi harmonogramami. Wykonawcy robót umieścili wszystkie znaki i urządzenia przewidziane w projektach organizacji ruchu. W przypadku zamknięcia drogi na czas remontu wyznaczone zostały objazdy. Po zakończeniu prac oznakowanie było usuwane.

W ankiecie przeprowadzonej wśród mieszkańców i osób prowadzących działalność gospodarczą w miejscach realizowanych robót na drogach, ankietowani w większości oświadczyli, że zostali poinformowani przez wykonawców robót o spodziewanych zakłóceniach w ruchu drogowym oraz, że nie występowały utrudnienia wynikające z prowadzonych robót, których można było uniknąć. Jedynie 2 osoby prowadzące działalność gospodarczą w miejscu prowadzenia robót związanych z przebudową ulicy Serbańskiej z 6 objętych ankietą oświadczyły, że nie zostały poinformowane o planowanym zamknięciu ulicy oraz że wystąpiły utrudnienia w dostawie towaru i dostępie do lokali, co spowodowało znaczny spadek obrotów z działalności gospodarczej.

W kontroli ustalono, że 4 projekty organizacji ruchu opracowane na czas prowadzonych remontów na drogach - z 6 objętych kontrolą - przewidywały inny okres wprowadzenia czasowej organizacji ruchu i przywrócenia stałej organizacji ruchu niż faktycznie wykonywane były roboty na drodze. Stanowiło to naruszenie § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w *sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem*

(Dz. U. Nr 177, poz. 1729) - zgodnie z którym, podstawą do wprowadzenia zmiany organizacji ruchu na drodze istniejącej jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem.

Przyczyną powstania tych nieprawidłowości było niedopatrzenie pracowników Zarządu nadzorujących roboty.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie na podstawie art. 60 ust. 2 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Zapewnienia prowadzenia dla zarządzanych dróg ewidencji wymaganej przepisami cytowanego rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r.
2. Zapewnienie przeprowadzania kontroli okresowych dróg na zasadach określonych przepisami ustawy *Prawo budowlane*.
3. Ustalenie, w miarę posiadanych środków, stałej organizacji ruchu dla wszystkich zarządzanych odcinków dróg.
4. Podjęcie działań celem zapewnienia posiadania przez wykonawców robót czasowych projektów organizacji ruchu obejmujących pełny okres realizacji robót.

Stosownie do art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Dyrektorowi prawo złożenia do dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Rzeszowie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie oczekuje od Pana Dyrektora w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań. W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały.